

Analisa



Akuntabilitas Eksistensi Organisasi Non Pemerintah dalam Perspektif Governance (Studi terhadap Yayasan Lembaga Pembinaan Masyarakat Desa Lampung)¹

Dedy Hermawan ^a, Sumartono ^b, Soesilo Zauhar ^b, dan M.R. Khairul Muluk ^c

^a Staf Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Lampung,
Jl. Sumantri Brojonegoro No. 1, Bandar Lampung

^b Guru Besar Ilmu Administrasi Publik, FIA, Universitas Brawijaya,
Jl. Mayjen Haryono No.163 Malang

^c Doktor Ilmu Administrasi Publik, FIA, Universitas Brawijaya,
Jl. Mayjen Haryono No.163 Malang

Abstract

The research aims to detect and understanding accountability of organization existence YLPMD Lampung with governance paradigm. This research use qualitative method with grounded research approaches with reason is to build theory that start from data. The research finding shows that YLPMD Lampung to carry out accountability organization existence passes some mechanisms, they are: 1). Clarifying guiding philosophy, vision and mission, and goal; 2). Improving certainty and law status clarity; 3). Actuating organization chart based on program; 4). Improving democratic leadership pattern; and 5). Strengthening decision making mechanism and responsibility. The result of this study also provides information that through the implementation of mechanism have been closer NGOs YLPMD Lampung on values such as trust, responsiveness, healthy organization climate, legality and public legitimacy, clarity direction of the organization, rules and laws, and the acceptance of stakeholders and the public. As the research findings, this study proposed a proposition that when the NGO implementing the mechanism of accountability through clarifying guiding organizational philosophy, vision, mission and goals with the foundation of the real problems of society; legal status, structure, functions, and relations between structure-based focus of the work; strong leadership the ideology of civil society, networks, and togetherness; and decision-making mechanisms, and accountability. The NGOs can make use accountability values such as trust, responsiveness, healthy organizational climate, legality and public legitimacy, clarity direction of the organization, rules and laws, and stakeholders and public acceptance”.

Keyword : governance, accountability, NGO

¹Naskah diterima: 3 Maret 2011, revisi : 26 April 2011



Intisari

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami akuntabilitas keberadaan Ornop YLPMD Lampung dengan paradigma *governance*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *grounded research* dengan alasan untuk membangun teori, khususnya teori substantif, yang berasal dari data. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa akuntabilitas eksistensi organisasi YLPMD Lampung yang diwujudkan melalui mekanisme: 1). Kejelasan *guiding philosophy*, visi, misi dan tujuan organisasi; 2). Kejelasan status hukum organisasi; 3). Kejelasan struktur organisasi, fungsi dan relasi antar struktur organisasi; 4). Aturan formal kepemimpinan dalam organisasi; dan 5). Aturan dan pelaksanaan mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban. Hasil penelitian ini juga memberikan informasi bahwa melalui pelaksanaan mekanisme-mekanisme telah mendekatkan Ornop YLPMD Lampung pada nilai-nilai seperti *trust*, *responsiveness*, iklim berorganisasi sehat, legalitas dan legitimasi publik, kejelasan arah organisasi, *rule and laws*, dan penerimaan *stakeholders* dan masyarakat. Sebagai temuan penelitian, studi ini mengajukan suatu proposisi bahwa ketika Ornop menjalankan mekanisme akuntabilitas keorganisasian melalui kejelasan *guiding philosophy*, visi, misi dan tujuan dengan landasan persoalan nyata masyarakat; status hukum; struktur, fungsi, dan relasi antar struktur berbasis fokus kerja; kepemimpinan yang kuat secara ideologi *civil society*, jaringan, dan kebersamaan; dan mekanisme pengambilan keputusan, dan pertanggungjawaban. Ornop dapat menggunakan nilai-nilai akuntabilitas seperti *trust*, *responsiveness*, iklim berorganisasi sehat, legalitas dan legitimasi publik, kejelasan arah organisasi, *rule and laws*, dan penerimaan *stakeholders* dan masyarakat.”

Kata kunci: *governance*, akuntabilitas, Ornop

A. PENDAHULUAN

Substansi paradigma *governance* adalah pembangunan konsensus dan sinergi di antara aktor *state*, *market* dan *civil society* dalam rangka pengelolaan urusan-urusan publik. Konsepsi ini memperlihatkan elemen-elemen kunci dalam *governance*, yaitu multi-aktor, consensus building, akomodasi dan sinergisitas (Pratikno, 2007:236). Aktor-aktor dalam *governance*, seperti *state*, *market* dan *civil society* dalam *governance* mesti berjalan melalui proses pembangunan konsensus dan saling akomodasi agar terwujud

sinergisitas. Interaksi jaring aktor-aktor *governance*, menurut Klijn dan Koppenjan, selain mencakup elemen relasi antar aktor juga meliputi norma-norma yang mengatur interaksi *network* (Kickert, 1999:53). Interaksi antar aktor *governance* memuat elemen prinsip-prinsip didalam membangun keseimbangan dan sinergisitas di antara aktor yang menangani urusan-urusan publik. Akuntabilitas merupakan prinsip penting yang tengah diaktualisasikan secara gagasan dan praktek didalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan aktor pemerintah, bisnis dan *civil society*.



Menurut teori *governance*, prinsip akuntabilitas, semestinya terlembaga dengan baik pada sektor publik, sektor swasta dan sektor *civil society*, sehingga setiap keputusan dan tindakan ketiganya dapat dipertanggungjawabkan pada publik (UNDP 1997, Peters dan Pierre, 2005:126-127, dan Bovaird, 2005:220).

Selama penerapan teori akuntabilitas, baik dalam setting organisasi pemerintah, organisasi bisnis, dan organisasi non pemerintah (nonprofit), teori akuntabilitas dihadapkan pada persoalan-persoalan. Persoalan tersebut mengarah pada penyederhanaan, penyempitan, dan pengaburan makna teori akuntabilitas yang berakar pada ide *democratic society*. Sejumlah ilmuwan mengemukakan hal tersebut dengan berbagai istilah, misalnya “*unambiguous*” (Brown and Moore, 2001:2), *accountability gap* (Lee, 2004:11), “*a confusing term*” (Weisband and Ebrahim, 2007:1), dan “*myopias of accountability*” (Ebrahim, 2007:195). Persoalan didalam teori akuntabilitas terletak pada pereduksian nilai atau substansi dari elemen-elemen yang ada dalam ruang lingkup teori akuntabilitas. Akuntabilitas yang berakar pada ide demokrasi (McCallum, 1984:137 dan Zarei, 2000:1) memiliki tiga unsur kunci didalamnya, yaitu diorientasikan pada pertanggungjawaban ke pihak eksternal, meliputi *social interaction and change*, dan *rights of authority*. (Weisband and Ebrahim, 2007:4). Namun, pada tataran empiris, substansi akuntabilitas tersebut telah meninggalkan elemen masyarakat sebagai aktor utama dalam gagasan

demokrasi. Pereduksian nilai-nilai akuntabilitas tersebut dapat ditemui dalam praktek akuntabilitas di sektor publik dan Ornop.

Aplikasi teori akuntabilitas di sektor Ornop pun mengalami peminggiran substansi aktor masyarakat. Menurut Ebrahim, akuntabilitas yang dikembangkan disektor Ornop cenderung mengalami kedangkalan intelektual (*myopias of accountability*), karena hanya fokus pada akuntabilitas relasi pada donor dibandingkan sistem akuntabilitas yang luas (*client, communities, and mission*). Selain itu, konsep akuntabilitas di sektor Ornop hanya diorientasikan pada ukuran kinerja jangka pendek daripada perubahan sosial jangka panjang. Kemudian, konsep akuntabilitas di Ornop terjebak pada logika partisipasi “semu” sebatas *compliance driven and ritualistic* dibandingkan kesungguhan untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan power sharing (2007:195-198).

Kontradiksi esensi akuntabilitas dengan praksis di lapangan, telah membawa pada sejumlah pertanyaan mendasar kerangka konsep akuntabilitas, khususnya akuntabilitas di sektor Ornop. Lee (2004) mempertanyakan “*What is the 'new' NGO Accountability ?*”. Menurutny, ada tiga pertanyaan kunci dalam kerangka pikir akuntabilitas yang sekaligus menjadi “jantung” dari *the 'new' NGO accountability*, yaitu: *what is the NGO accountability for?*, *to whom is the NGO accountability?*, *how is the NGO accountable?*. Ketiga pertanyaan tersebut tidak satupun memiliki jawaban yang benar, karena



Ornop memiliki keragaman tipe dan lapangan aktivitas. (2004:6). Pertanyaan konsepsi akuntabilitas juga dikemukakan oleh Monika (2007) dan Ebrahim (2010). Menurut Monika, "*Accountability is contradictory in nature, an it is an irony that the term itself has still no clear definition*". (2007:2). Pertanyaan yang penting dikemukakan adalah *accountability for what? By whom?, or to whom immediately arise?*. Sedangkan Ebrahim (2010) menyusun sebuah konsep akuntabilitas yang berpusat pada relasi antar aktor dengan adanya penyampaian pertanggungjawaban terhadap perilaku dan kemudian ada yang menerima dan menghakimi pertanggungjawaban perilaku tersebut. Atas dasar konsep tersebut, Ebrahim kemudian mempersoalkan akuntabilitas kedalam tiga pertanyaan: *accountability to whom?, accountability for what?, dan accountability how?*. (2010:4). Inilah beberapa persoalan yang muncul dalam konteks akuntabilitas di sektor Ornop sebagai refleksi aplikasi konsep akuntabilitas dalam sektor tersebut.

Mencermati uraian di atas, maka menarik melakukan kajian ilmiah dengan topik akuntabilitas yang locus-nya pada Ornop. Secara empiris, perkembangan Ornop dari waktu ke waktu semakin pesat. Pesatnya perkembangan Ornop di Indonesia dapat dilihat pada tahun 2000, dimana pertumbuhan Ornop telah mencapai angka 70 ribu dengan ragam orientasi gerakan dan pembangunan (Widjajanto, dkk., 2007:134). Pertumbuhan pesat, peran penting, dan prestasi Ornop di Indonesia dalam melakukan perubahan sosial, ternyata

diikuti *problem* akuntabilitas organisasinya. Secara garis besar problem tersebut dipetakan dalam lima aspek. Pertama, legitimasi politis dan kekaburan mandat publik. Kedua, struktur organisasi dan kepemimpinan. Ketiga, keberlanjutan finansial. Keempat, kompetensi profesionalitas dan ukuran keberhasilan kinerja. Kelima, kredibilitas sosial. (Abidin dan Rukmini, 2004:60-61, dan Piliang, 2006:3-4).

Penelitian ini menempatkan unit analisisnya pada Ornop lokal, yaitu Yayasan Lembaga Pembinaan Masyarakat Desa Lampung yang selanjutnya disebut dengan YLPMD Lampung. Ornop YLPMD Lampung sejak tahun 1989 hingga saat ini telah berproses membangun organisasi yang akuntabel secara organisasi, manajemen, dan publik. Namun, dalam perjalanan akuntabilitas Ornop YLPMD Lampung dihadapkan pada permasalahan pelaksanaan akuntabilitas eksistensi keorganisasian. Selama ini perangkat-perangkat organisasi YLPMD, seperti renstra, pedoman kepegawaian, pedoman sistem rekrutmen dan penempatan staf, dan struktur organisasi yang telah disusun dengan prinsip *check and balance* belum berjalan optimal. Perangkat-perangkat tersebut masih sebatas ketentuan formal yang belum dijalankan secara konsisten dan berkelanjutan. Penyebabnya adalah kondisi YLPMD yang masih berkecimpung pada upaya mempertahankan keberlangsungan organisasi, sehingga belum mampu mengembangkan profesionalitas organisasi. Proses-proses internal organisasi YLPMD



belum berjalan secara optimal, karena fokus aktifitas pengurus, khususnya struktur eksekutif, lebih pada usaha untuk mendapatkan berbagai proyek kerjasama dengan berbagai lembaga donor. Bahkan situasi ini menempatkan struktur eksekutif pada posisi yang dominan dalam menggerakkan organisasi dan struktur Dewan Pengurus selaku pengawas menjadi pasif, sehingga mekanisme check and balance pun menjadi tidak berjalan. Ini adalah beberapa fakta adanya *problem* akuntabilitas organisasi dan manajemen yang dihadapi YLPMD. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami bagaimana akuntabilitas eksistensi YLPMD Lampung secara keorganisasian ditengah masyarakat selama ini.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Pada edisi terbarunya, Henry (2004) menyatakan bahwa saat ini administrasi publik tengah bergerak dari *government* menuju *governance*. Pernyataan ini didasarkan atas tiga *trend* di negara Amerika Serikat, khususnya, yang dapat mempengaruhi perubahan mendasar terhadap pemerintahan dan administrasinya, yaitu *globalization*, *devolution* dan *redefinition*. Kenyataan ini menurut Henry memiliki arti penting bagi perkembangan administrasi publik, sehingga dikatakan saat ini administrasi publik “*moving away from government*” dan “*toward governance*” (Henry, 2004).

Penelitian ini menggunakan teori *governance* sebagai paradigma pokoknya. Teori *governance* yang dipakai adalah teori *governance* yang berbasiskan pada nilai-nilai *democratic*

society sebagaimana dikemukakan oleh Rhodes, Koiman, Pierre and Peters, dan Bovaird and Löffler. Menurut pendapat Rhodes, *governance* didefinisikan sebagai *self-organizing*, *interorganizational networks*, dan struktur *network* ini sekaligus melengkapi *market* dan *hirarkhi* sebagai struktur *governing* yang berwenang untuk mengalokasikan, mengontrol dan mengkoordinasi sumber daya. Konsep *governance* dari Rhodes memperlihatkan dengan jelas *network* sebagai kata kunci untuk memahami konsep tersebut (Rhodes, 1996).

Koiman memberikan suatu definisi *governance* yang bermuatan dimensi *societal governance*, yaitu: “*In terms of working definitions: by governing we mean all those activities of social, political and administrative actor that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sector or facets of) societies*” (Koiman, 1993:2). Substansi konsep Koiman di atas adalah interaksi yang diletakkan dalam konteks keragaman (*the diversity*), kompleksitas (*the complexity*), dan dinamis (*the dynamic*) dari masyarakat modern. Interaksi *societal governance* dalam konteks keragaman mengandung makna adanya aktor-aktor dalam sebuah sistem yang memiliki keragaman namun menjalin relasi. Kemudian interaksi terjadi dalam situasi kompleks, dimana bagian-bagian dalam sistem saling berhubungan secara vertikal maupun horizontal dan bagian-bagian maupun keseluruhan sistem juga berinteraksi dengan lingkungan luarnya. Interaksi antar aktor dan bagian dalam sistem dengan



lingkungannya terjadi dengan intensitas dinamis, yaitu ketegangan, konflik dan sinergisitas.

Pierre and Peters mendefinisikan *governance* sebagai pembuatan dan pelaksanaan keputusan bersama untuk kepentingan masyarakat. Dalam proses tersebut, menurut Pierre and Peters, melibatkan peranan aktor-aktor sosial dan menempatkan aktor negara sebagai bukan satu-satunya aktor sentral (2005:133). Atas dasar gagasan tersebut, Pierre and Peters kemudian menyebutkan dimensi-dimensi kunci dari *governance*, yaitu: *articulating collective goals and priorities, ensuring coherence, steering, and accountability* (2005:10). Dimensi-dimensi kunci tersebut bahwa *governance* berkaitan dengan aktor-aktor, proses dan hasil yang diorientasikan kepada publik.

Konsep *governance* merujuk pada pendapat Bovaird dan Löffler (2003:316) dengan istilah *public governance* yang menyatakan bahwa *governance* adalah “*the ways in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies*”. Kemudian keduanya merumuskan elemen-elemen pemandu dalam memahami *governance*. Pertama, asumsi yang digunakan adalah *multi-stakeholder* dan kerjasama dalam mengatasi *problem* bersama. Kedua, membuat kesepakatan dan taat terhadap aturan formal maupun informal. Ketiga, tidak lagi terpaku pada struktur *market*, tetapi juga struktur *hirarkhi* dan *network*. Keempat, tidak lagi sebatas logika hasil akhir, *inputs, outputs*, tetapi juga mengutamakan

characteristic of the key processes in social interaction. Kelima, *is inherently political, concerned as it is with the interplay of stakeholders seeking to exercise power over each other in order to further their own interest - and therefore cannot be left to managerialist or professional decision-making elites* (Bovaird and Löffler, 2003:318).

Konsep-konsep *governance* dengan dasar nilai-nilai *democratic society* yang dikemukakan Rhodes, Koiman, Pierre and Peters, dan Bovaird and Löffler di atas menghantakan pada pemahaman bahwa *governance* dapat dipahami sebagai interaksi struktur dan proses, karena di dalam konsep-konsepnya terdapat istilah-istilah *network, self-organizing, interaksi, akomodasi, konsensus dan sinergisitas* yang melibatkan multi-aktor.

Interaksi di dalam *governance* adalah interaksi yang seimbang, setara dan saling ketergantungan di antara *state, market, dan civil society*. Sebagaimana dikemukakan oleh Rhodes (1997) bahwa struktur sosial dalam *governance* tidak lagi berkarakter satu pusat, melainkan tersebar ke banyak pusat. Sehingga dengan kekuasaan yang menyebar di antara aktor-aktor *governance* membuat interaksi yang terbangun terjadi secara *egaliter* dan tidak saling mendominasi satu dengan lainnya. Ini sejalan dengan penjelasan Darwin (2000) bahwa *governance* dikatakan berhasil apabila otoritas terdesentralisasi pada pusat-pusat kekuasaan yang banyak yang satu dengan lainnya saling mengontrol (*check and balance*), seluruh



komponen masyarakat memiliki akses dan keberdayaan yang kurang lebih sebanding, lalu komponen-komponen tersebut membangun kolaborasi yang dengan itu terbentuk suatu jaringan kegiatan yang saling mendukung untuk terciptanya tertib sosial dan dengan mengatasi berbagai masalah publik yang dihadapi seluruh masyarakat, seperti transportasi, pendidikan, pangan, konservasi lingkungan dan sebagainya.

Sinergisitas aktor-aktor *governance* ditegakkan di atas fondasi prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, rule of law, responsif, orientasi konsensus, *equity* dan *inklusivitas*. Prinsip-prinsip ini, khususnya akuntabilitas, mesti terinternalisasi didalam kelembagaan aktor-aktor, *state*, *market* dan *civil society*, (termasuk Ornop didalamnya) dalam rangka membangun interaksi jaringan sinergisitas. Terlembaganya prinsip akuntabilitas akan mendorong terwujudnya *state* yang *governance*, *private* yang *good corporate governance* dan *civil society* yang *governance*. Jadi, didalam makna *governance* sangat mensyaratkan kelembagaan akuntabilitas yang kuat dari aktor-aktornya, sehingga interaksi *governance* dapat terwujud.

Pada konteks pemahaman di atas penelitian ini dilakukan dalam rangka penguatan kelembagaan Ornop sebagai kekuatan penting dalam *civil society*. Melalui pembangunan akuntabilitas Ornop diharapkan mampu mendorong *civil society* untuk memiliki kekuatan setara dengan aktor lainnya. Lemahnya kelembagaan Ornop akan turut melemahkan kelembagaan *civil society*

dan akibatnya interaksi dalam *governance* akan timpang dan dapat meruntuhkan bangunan *governance* disebabkan salah satu kakinya, yaitu *civil society*, mengalami kerusakan. Melalui prinsip akuntabilitas di Ornop secara umum akan membantu menguatkan kelembagaan aktor dan struktur sosial *governance*.

Meng kaji persoalan akuntabilitas Ornop sangat terkait dengan kerangka teori *governance* sebagai jaringan kerja antara *state*, *private* dan *civil society* Ornop sebagai bagian dari *civil society* dituntut untuk memiliki akuntabilitas kepada publik sebagaimana konsepsi akuntabilitas perspektif *governance* dalam nilai *democratic society*. Akuntabilitas Ornop dalam perspektif *governance* adalah interaksi, keterkaitan dan saling keterhubungan dalam keterbukaan dan pertanggungjawaban antara Ornop dengan berbagai komponen yang ada di masyarakat dalam kerangka pengendalian keputusan dan tindakan Ornop agar tetap sesuai dengan nilai, kebutuhan dan harapan masyarakat dan *stakeholdernya*, seperti yaitu koalisi Ornop, kelompok binaan, *national government*, *official donors*, *parlemen*, *citizen* dan institusi sosial lainnya.

Penelitian akuntabilitas Ornop ini menggunakan perspektif konsep akuntabilitas yang dikembangkan di sektor publik dan sektor Ornop. Penggunaan akuntabilitas di sektor Ornop lebih ditekankan pada pengadopsian kerangka teori dan instrumen-instrumen (*tools*) yang dikembangkan didalamnya. Ada beberapa referensi pemikiran yang digunakan, yaitu konsep akuntabilitas



dari Jabbra and Dwivedi (1988), Carino (1993), Salleh and Iqbal (1994), dan Zarei (2000). Keempat referensi tersebut diadopsi kerangka pikirnya seperti tipologi akuntabilitas (misal administrasi, legal, politik, moral, dan publik) dan aspek-aspek seperti pelaksana, penerima, mekanisme, dan standar nilai akuntabilitas. Sedangkan akuntabilitas pada sektor Ornop digunakan referensi dari Edwards and Hulme (1995), Tandon (1995), dan Ebrahim (2007). Berdasarkan pemikiran para ilmuwan tersebut penelitian ini menggunakan substansi konsep akuntabilitas Ornop seperti definisi akuntabilitas Ornop, penerima akuntabilitas, pola pemberian akuntabilitas, mekanisme yang digunakan, dan standar pencapaian nilai-nilai akuntabilitas.

Teori Ornop yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada Korten (1990), Eldridge (1994), Fakhri (1996), dan Widjajanto (2007). Berdasarkan pendapat-pendapatnya, penelitian ini menetapkan kerangka konsep Ornop yang terdiri dari Sektor, definisi, lokasi dan tingkat operasi, jenis kegiatan, kepemilikan dan basis anggota, dan tipologi. Posisi Ornop dalam penelitian ini berada pada sektor *civil society*. Definisi Ornop yang digunakan adalah organisasi kekuatan *civil society* yg dibentuk atas dasar kepentingan masyarakat dengan prinsip mandiri, independen, sukarela dan non profit dlm menjalankan aktivitasnya. Kemudian lokasi dan tingkat operasi berada di negara-negara dunia ketiga dan beroperasi pada level komunitas lokal. Sedangkan jenis kegiatan adalah pembangunan, pemberdayaan, pendampingan,

advokasi, pendidikan untuk pembangunan, membangun jaringan dan penelitian Kepemilikan dan basis anggota bersifat non kenaggotaan dan memposisikan sebagai fasilitator. Dan, tipologi sebagai Ornop yang bergerak pada level basis komunitas lokal yg berorientasi pada penguatan dan pembangunan partisipasi publik dalam *public policy*.

Akuntabilitas dalam konteks Ornop memiliki makna sejauhmana suatu Ornop mampu mendefinisikan harapan-harapan masyarakat yang akan dipenuhi melalui berbagai program Ornop dan sejauhmana pula kekuatan-kekuatan yang ada di tengah masyarakat untuk turut mendefinisikan kebutuhan dan harapan publik, sehingga bisa melakukan proses kontrol atau mekanisme *check and balance* terhadap program dan aksi-aksi suatu Ornop. Sebab akan menjadi sulit bagi kekuatan atau aktor-aktor di masyarakat untuk bisa melakukan kontrol terhadap suatu Ornop manakala mereka sendiri tidak memahami apa yang menjadi harapan dan kebutuhan masyarakat yang akan diperjuangkan oleh Ornop itu. Bagi suatu Ornop untuk bisa memahami secara optimal harapan dan kebutuhan masyarakat, maka harus melakukan interaksi dengan masyarakat secara komunikatif dan partisipatif (*bottom up*) melalui akuntabilitas organisasi, manajemen, dan publik dari Ornop.

Internalisasi akuntabilitas kedalam kelembagaan Ornop akan menjadikan kekuatan kredibilitas lembaga, sehingga mampu membangun jaringan sinergis dengan aktor-aktor *governance* lainnya.



Kredibilitas akuntabilitas kelembagaan Ornop harus di transfer dan “dipancarkan” kepada *stakeholdernya*, yaitu *state*, *market*, *civil society* dan masyarakat penerima manfaat, dalam rangka membangun dan mengelola jaringan.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian akuntabilitas ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Alasan penggunaan jenis ini adalah keinginan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam melalui deskripsi, analisis dan eksplorasi mendalam terkait dengan realitas dan proses akuntabilitas keorganisasian Ornop ditengah masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian *grounded theory*, alasan penggunaan adalah untuk membangun teori yang bermula dari data baik dalam bentuk lahirnya teori baru ataupun memperluas dan memodifikasi teori yang ada. (Glaser and Straus, 1974, Straus and Corbin, 1990, Nabb, 2002 dan Moleong, 2001). Fokus utama penelitian akuntabilitas Ornop YLPMD Lampung ini kejelasan akuntabilitas organisasi yang meliputi: *guiding philosophy*, visi, misi, dan tujuan, status hukum, struktur organisasi, kepemimpinan, dan mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Data primer bersumber dari informan dan peristiwa. Sedangkan data sekunder berasal dari sumber dokumentasi. Informan penelitian ini meliputi pengurus YLPMD dan komunitas binaannya, tokoh-tokoh jaringan kerja dan mitra kerja Ornop YLPMD, pemerintah daerah dan DPRD, dan lembaga donor YLPMD.

Sumber data peristiwa terdiri atas aktivitas keseharian di sekretariat YLPMD, kondisi sarana dan prasarana kantor YLPMD, dan aktivitas basis binaan dalam kesehariannya yang dapat melengkapi data penelitian. Sumber data dokumen merupakan data yang diperoleh melalui sumber tidak langsung, berupa data dokumentasi dan arsip resmi, dimana dapat ditemukan informasi-informasi terkait permasalahan penelitian.

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pendirian organisasi YLPMD Lampung ditandai oleh beberapa mekanisme, yaitu: 1). Kejelasan *guiding philosophy*, visi, misi dan tujuan organisasi; 2). Kejelasan status hukum organisasi; 3). Kejelasan struktur organisasi, fungsi dan relasi antar struktur organisasi; 4). Aturan formal kepemimpinan dalam organisasi; dan 5). Aturan dan pelaksanaan mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban. Pelaksanaan mekanisme-mekanisme tersebut berimplikasi pada nilai-nilai akuntabilitas, seperti trust, legitimasi, efektivitas kerja, penerimaan warga, dan kesehatan organisasi. Selengkapnya hasil penelitian dan pembahasan mengenai mekanisme-mekanisme dan nilai-nilai akuntabilitas tersebut akan diuraikan dibawah ini.

Pertama, *guiding philosophy*, visi, misi, dan tujuan organisasi. Saat pendirian, YLPMD menegaskan dengan jelas landasan nilai-nilai filosofis (*guiding philosophy*), yaitu menjadikan esensi dakwah melalui *dakwah bil lisan* dan *dakwah bil hal*, serta nilai-nilai keswadayaan,



Nonprofit, Kebersamaan, keterbukaan, keadilan, egaliter, demokratis dan non partisan. YLPMD juga menetapkan visinya sebagai berikut: “Terwujudnya tatanan masyarakat sipil yang adil, sejahtera dan berkesinambungan dari segi ekonomi, sosial, budaya dan politik”. Kemudian visi diturunkan kedalam empat misi, yaitu :

1. Melakukan pengorganisasian dan pendampingan terhadap komunitas rakyat
2. Mengembangkan pendidikan yang menyadarkan bagi penguatan rakyat
3. Memperkuat posisi perempuan dalam komunitas rakyat
4. Mengembangkan jaringan kerjasama dengan semua pihak yang memiliki kepedulian dan visi yang sama dalam membangun rakyat sipil yang kuat.

Sedangkan tujuan organisasinya adalah mendorong terjadinya peningkatan taraf kehidupan masyarakat yang lebih baik, adil, sejahtera dan berkesinambungan dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik menuju terwujudnya masyarakat sipil yang kuat dan demokratis.

Kedua, kejelasan status hukum organisasi non pemerintah. Organisasi YLPMD menetapkan status hukumnya pada bentuk yayasan. Berdasarkan salinan akta notaris YLPMD didapatkan informasi sebagai berikut :

1. Pendirian YLPMD dilakukan dihadapan Notaris Imran Ma'ruf, S.H. sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah yang beralamat di Jalan R.A. Kartini No. 32 Lantai 2 Kota Bandar Lampung.
2. Pendirian YLPMD telah memiliki

status Hukum Yayasan berdasarkan Akta Notaris Imran Ma'ruf, S.H. dengan yang bernama Akta “Yayasan Lembaga Pembinaan Masyarakat Desa” Nomor 274 Tanggal 31 Maret 1989.

3. Status hukum YLPMD juga diperkuat dengan mendaftarkan diri pada Panitera Pengadilan Negeri Kelas I Tanjung Karang pada Tahun 1989.

Pilihan status yayasan dilatarbelakangi oleh motivasi pendirinya yang memang ingin melakukan aktivitas sosial, keagamaan dan kemanusiaan melalui organisasi non pemerintah yang sifatnya sukarela. Pilihan ini bisa dipahami, karena sebelum Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 yang kemudian diperbaharui dengan Nomor 24 Tahun 2008, bentuk yayasan dapat didirikan secara mudah dan tujuannya memang diperuntukkan bagi kegiatan sosial, keagamaan, pendidikan dan kemanusiaan.

Ketiga, struktur, fungsi, dan relasi antar unit dalam struktur. Secara umum struktur organisasi YLPMD terdiri atas dua organ utama, yaitu Dewan Pengurus dan Eksekutif. Penyusunan struktur organisasi YLPMD yang memisahkan dengan tegas antara organ Dewan Pengurus dengan Organ Eksekutif, merupakan langkah penting menuju terwujudnya *internal governance*. Pemisahan itu menandai adanya aturan main organisasi yang saling melakukan mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balance*), karena Dewan Pengurus menjalankan fungsi pengawasan dan kontrol terhadap



eksekutif yang menjalankan fungsi pelaksanaan manajemen organisasi. Pemisahan struktur Dewan Pengurus dengan Eksekutif YLPMD dalam rangka pembangunan sistem internal organisasi agar tetap berada dalam koridor pelayanan kepada kepentingan publik. Penerapan pemisahan struktur tersebut merupakan wujud dari *good NGO governance* yang dibangun diatas pemisahan struktur management dengan *the governing body* dan mendistribusikan kekuasaan pengambilan keputusan diantara keduanya.

Keempat, kepemimpinan dalam organisasi. Kepemimpinan eksekutif YLPMD dimulai sejak dibentuknya organ eksekutif pada tahun 2001. Sejak itu pula kepemimpinan eksekutif dalam YLPMD menempatkan Ahmad Haryono selaku Direktur Eksekutif hingga saat ini. Artinya, Ahmad Haryono telah menjabat tiga periode, yaitu periode pertama tahun 2001-2003, periode kedua tahun 2003-2006, dan periode ketiga tahun 2006-2009. Hal ini memperlihatkan bahwa kepemimpinan di YLPMD sangat bergantung pada tokoh sentral atau simbol organisasi secara internal dan eksternal. Selama ini tokoh sentralnya adalah Ahmad Haryono yang dinilai oleh para pengurus dan mitranya memiliki ideologi dan kapasitas membangun jaringan untuk menjadi pemimpin suatu Ornop.

Kelima, mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban. Pengambilan keputusan di YLPMD selama ini masih dalam kendali para pengurus YLPMD,

khususnya eksekutif. Hal ini sejalan dengan pandangan Wyatt (2004) yang mengemukakan dua prinsip organisasi yang berstruktur *governance*, yaitu adanya struktur atau badan organisasi (*the governing body*) yang memegang kendali organisasi agar berkelanjutan dan konsisten dan memiliki otoritas untuk membuat keputusan. Prinsip kedua, adanya *the governing body* ini dibutuhkan untuk menyelenggarakan tata kelola dalam pertemuan dengan anggotanya.

Adanya kejelasan eksistensi organisasi YLPMD Lampung berimplikasi pada nilai-nilai, seperti embrio profesionalitas organisasi, terjaganya arah perjalanan organisasi, menjadi organisasi yang dipercaya (*trust*) dari *stakeholder*, iklim berorganisasi kondusif (organisasi sehat), dan efektivitas kerja organisasi. Adanya implikasi tersebut dapat dibuktikan dengan bertahannya organisasi selama 21 tahun, telah menjalankan kerjasama dengan berbagai lembaga donor dan pemerintah, dan diterima sebagai pendamping oleh basis binaan.

Pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung ini melalui kejelasan eksistensi organisasi merupakan bagian dari esensi akuntabilitas. Esensi akuntabilitas adalah melakukan tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada berbagai pihak. Tindakan tersebut adalah tindakan yang memiliki kejelasan dari segi sumber nilai, hasil kajian, cita-cita, metode kerja, status, dan mekanisme pertanggungjawaban. Ini sejalan dengan pendapat Edwards and Hulme (1995) konsep akuntabilitas



adalah pertanggungjawaban individu atau organisasi atas berbagai tindakan yang telah dilakukan berdasarkan kewenangan yang dimiliki.

Adanya *guiding philosophy*, visi dan misi, dan tujuan YLPMD sesuai dengan ciri organisasi yang menganut prinsip-prinsip *governance* dan akuntabilitas yang efektif. Hal ini sejalan dengan pendapat Wyatt (2004) tentang model-model *governance* dan Edwards and Hulme (1995) yang menekankan beberapa aspek, termasuk didalamnya persoalan misi dan nilai-nilai. Selengkapnya dapat dilihat pada pendapatnya berikut ini:

“Most models of governance emphasize that the main areas of board responsibility are (1) safeguarding the mission, (2) setting values and standards, (3) ensuring resources, and (4) extending outreach (see The board’s basic business). Of course, this doesn’t mean that the staff has nothing to do with strategy or that board members never contribute on the day-to-day level. What it does mean is that there is a fine but important line between these two areas, which must be jealously guarded by both sides”. (Wyatt, 2004:13a).

Pendapat Wyatt tersebut memperlihatkan bahwa adanya nilai-nilai, visi dan misi, dan tujuan dalam suatu Ornop menjadi dokumen dasar sebagai area utama suatu lembaga yang bertanggung jawab. Sependapat dengan Wyatt, Edwards and Hulme mengemukakan bahwa efektivitas akuntabilitas Ornop ditandai dengan kejelasan pernyataan atribut organisasi seperti tujuan organisasi, visi dan

misi dan lainnya.

Lebih jauh, Wyatt (2004). Menjelaskan tentang urusan-urusan mendasar dari lembaga ornop atau disebut dengan *The board’s basic business*. Jadi, apapun ukuran, misi, usia, dan kondisi anggaran dari suatu Ornop, tetap saja tugas lembaga untuk menciptakan *policy, exercise oversight, and provide strategic direction* yang mengikuti bidang-bidang dibawah ini:

Mission: *The board safeguards the NGO’s mission by making sure there is a clear sense of mission shared throughout the organization, a good mission statement, and appropriately planned and evaluated programs and services.* **Values:** *The board defines organizational values and sets the standard for professional conduct through its own behavior as well as in the policies it establishes for others to follow.* **Resources:** *The board ensures the NGO has adequate resources-human, material, and financial-by hiring the chief executive, monitoring the financial health of the organization, ensuring the acquisition of sufficient resources, and assisting in resource mobilization.* **Outreach:** *The board promotes the NGO in the community and serves as a link with members, donors, beneficiaries, and other stakeholders.* (13a).

Keberadaan nilai-nilai, visi dan misi, dan tujuan menjadi sangat penting bagi suatu Ornop, karena merupakan gambaran kejelasan eksistensi dan keterkaitannya dengan persoalan masyarakat serta arah masa depan organisasi. YLPMD merumuskan dengan jelas visi dan misi dengan jelas



dan berakar dari persoalan kemiskinan masyarakat pedesaan dan diwujudkan secara nyata dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program.

Kemudian pembahasan terkait dengan legalitas atau status hukum YLPMD Lampung legal. Status hukum ini dapat dianalisis dengan pendapat Elwood dan Paul tentang kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik dan pelayanan publik. Dewasa ini di Indonesia berbagai kelompok masyarakat juga dapat beroperasi walaupun belum memiliki status hukum dan teregistrasi resmi. Iklim demokrasi memungkinkan kelompok masyarakat menegakkan dan melindungi kepentingan-kepentingan dan aspirasi-aspirasi kolektif mereka yang legitimate secara damai dan sesuai dengan hukum yang berlaku. Juga menjamin hak-hak mereka untuk berpartisipasi secara efektif pada setiap pengambilan keputusan publik. Namun demikian, seringkali status hukum yang tidak jelas berimplikasi pada berbagai kendala bagi kelompok tersebut, seperti peran pelayanan masyarakat terbatas, kesulitan dalam administrasi perjanjian, keterbatasan akses program dan dana dari pemerintah dan lembaga donor lainnya.

Adanya status hukum ini menjadi sangat penting, karena menggambarkan kepastian hukum suatu lembaga Ornop dihadapan publik dan memberikan kenyamanan ketika berhadapan dengan lembaga-lembaga donor yang mengedepankan status hukum organisasi. Kepastian ini membuat Ornop menjadi lebih terjamin

dalam menjalankan aktivitas ditengah masyarakat, dan sebaliknya masyarakat juga tidak menjadi ragu berhubungan dengan Ornop. Melalui kepastian badan hukum, suatu Ornop akan memberikan banyak implikasi, seperti penyelesaian perselisihan dapat diselesaikan melalui jalur hukum dan lainnya. Hal ini terkait dengan keberadaan YLPMD Lampung yang menetapkan status hukumnya pada bentuk yayasan. Keputusan ini merupakan wujud dari eksistensi organisasi yang dapat bertanggung jawab dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Pilihan status yayasan dilatarbelakangi oleh motivasi pendirinya yang memang ingin melakukan aktivitas sosial, keagamaan dan kemanusiaan melalui organisasi non pemerintah yang sifatnya sukarela. Pilihan ini bisa dipahami, karena sebelum Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 yang kemudian diperbaharui dengan Nomor 24 Tahun 2008, bentuk yayasan dapat didirikan secara mudah dan tujuannya memang diperuntukkan bagi kegiatan sosial, keagamaan, pendidikan dan kemanusiaan.

Mencermati pembahasan diatas, maka dapat dikemukakan bahwa status hukum suatu Ornop menjadi sangat penting dalam rangka menjaga eksistensi dan kiprah lembaga di tengah masyarakat. Status hukum yang jelas memberikan jaminan kepada stakeholders untuk tidak ragu-ragu menjalin hubungan dengan Ornop dan sekaligus membuka akses-akses terhadap sumber daya. Hubungan dengan pemerintah, baik pusat, provinsi dan daerah, pada umumnya menggunakan pendekatan legal



formal, sehingga status hukum Ornop mau tidak mau harus diperjelas dengan adanya bukti formal dari institusi hukum pemerintah.

Selanjutnya pembahasan tentang struktur organisasi YLPMD Lampung. Secara umum strukturnya terdiri atas dua organ utama, yaitu Dewan Pengurus dan Eksekutif. Penyusunan struktur organisasi YLPMD memisahkan dengan tegas antara organ Dewan Pengurus dengan Organ Eksekutif. Pemisahan itu menandai adanya aturan main organisasi yang saling melakukan mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balance*), karena Dewan Pengurus menjalankan fungsi pengawasan dan kontrol terhadap eksekutif yang menjalankan fungsi pelaksanaan manajemen organisasi. Ketentuan pemisahan struktur tersebut sesuai dengan pendapat Wyatt, bahwa antara organisasi publik dengan organisasi non pemerintah memiliki kesamaan dalam konteks sistem *check and balance*. Berikut ini adalah pendapat Wyatt (2004):

"In the public sector, good governance is based on a system of checks and balances between the different branches of government (legislative, executive, judicial). In nonprofit organizations, good governance works in much the same way. An organization exercises good governance when it has an internal system of checks and balances that ensures the public interest is served. Good NGO governance is based on the distinction between organizational entities (management and the governing body) and the distribution of decision-making

power between them. This arrangement helps restrain and moderate the control of any one person or group, ensure the organization's resources are well managed, and safeguard the NGO's public-service orientation". (5b).

Pemisahan struktur Dewan Pengurus dengan Eksekutif YLPMD dalam rangka pembangunan sistem internal organisasi yang *good NGO governance*. Sistem tersebut mengatur dengan jelas pemisahan struktur management dengan *the governing body* dan mendistribusikan kekuasaan pengambilan keputusan diantara keduanya.

Kemudian relasi kedua organ tersebut berlangsung dalam tiga pola. Pertama, pola relasi vertikal atas dasar fungsi konsultatif, pengarahan dan pengawas dari Dewan Pengurus kepada Eksekutif. Eksekutif juga melakukan hubungan yang konsultatif kepada Dewan Pengurus terhadap berbagai hal yang belum diatur dengan jelas dalam organisasi. Kedua, pola relasi vertikal atas dasar pemberi tugas dan penerima tugas, dalam hal ini pihak eksekutif sebagai pelaksana manajemen menyampaikan laporan pelaksanaan terhadap berbagai program dan kegiatan kepada Dewan Pengurus. Ketiga, pola relasi *egaliter* atas dasar kemitraan antara Dewan Pengurus dan Eksekutif dalam rangka mendiskusikan persoalan-persoalan organisasi YLPMD.

Pola hubungan sebagaimana dibangun oleh YLPMD sesuai dengan pendapat Wyatt (2004) yang menyatakan bahwa tipe relasi dalam



struktur organisasi Ornop dapat berbentuk *hierarkhis* dan berbentuk kesejajaran serta keduanya dapat berjalan dalam waktu yang bersamaan. Pola tersebut memperlihatkan hubungan yang fleksibel dan proporsional, sesuai dengan konteks persoalan yang dihadapi. Bahkan Wyatt mengatakan *“Both relationships can exist at the same time, ideally generating a positive tension that strengthens decision-making and deepens organizational capacity (2004:14 b)”*. Artinya, pada saat yang bersamaan kedua pola hubungan tersebut dapat berjalan dalam rangka penguatan pengambilan keputusan dan pendalaman kapasitas organisasi.

Selanjutnya pembahasan berkaitan dengan kepemimpinan eksekutif YLPMD yang dimulai sejak dibentuknya organ eksekutif pada tahun 2001. Sejak itu pula kepemimpinan eksekutif dalam YLPMD menempatkan Ahmad Haryono selaku Direktur Eksekutif hingga saat ini. Artinya, Ahmad Haryono telah menjabat tiga periode, yaitu periode pertama tahun 2001-2003, periode kedua tahun 2003-2006, dan periode ketiga tahun 2006-2009. Hal ini memperlihatkan bahwa kepemimpinan di YLPMD sangat bergantung pada tokoh sentral atau simbol organisasi secara internal dan eksternal. Selama ini tokoh sentralnya adalah Ahmad Haryono yang dinilai oleh para pengurus dan mitranya memiliki ideologi dan kapasitas membangun jaringan untuk menjadi pemimpin suatu Ornop.

Secara aturan telah ditentukan berkaitan dengan prinsip, mekanisme

dan pertanggungjawaban kepemimpinan. Namun, semuanya sekedar menjadi norma dan ketentuan formal, karena mekanisme penentuan kepemimpinan YLPMD berlangsung aklamasi selama tiga periode berturut-turut. Kondisi ini sebagai akibat tradisi senioritas dan budaya *“ewuh pakewuh”* dalam YLPMD yang masih eksis. Hal ini tidak sejalan dengan pandangan Wyatt (2004) dan Laughlin and Andringa (2007) yang menyatakan perlu dilakukan pemilihan (*elected*) terhadap kepemimpinan dalam Ornop. Wyatt menjelaskan sebagai berikut:

“Various methods can be used for appointing the chair-for example, election by the membership of the organization or the board itself. Among the qualities a chair should have is the ability to lead a discussion fairly yet forcefully and stick to prescribed procedures and the preset agenda”. (2007:11a).

Menurut Wyatt, metode yang dapat digunakan untuk menentukan kepemimpinan adalah melalui mekanisme pemilihan oleh anggota. Mengapa perlu dilakukan pemilihan, karena hal itu menggambarkan pelaksanaan prinsip demokrasi di internal Ornop dan menghindarkan pengkultusan pada seseorang.

Pembahasan selanjutnya mengenai struktur pengambilan keputusan dalam organisasi YLPMD yang dipilah kedalam tiga tingkatan. Pertama, keputusan yang melibatkan semua organ dalam rangka memutuskan hal-hal strategis dan untuk waktu yang berjangka panjang, yaitu rapat gabungan anggota yang



sekaligus forum tertinggi dalam organisasi. Kedua, keputusan-keputusan pada tingkat Dewan Pengurus selaku pengawas, penasehat dan pemberi arahan. Ketiga, keputusan-keputusan pada tingkat eksekutif sebagai pelaksana manajemen program dan kegiatan, sumber daya organisasi dan manajemen relasi dan lainnya.

Pengambilan keputusan di YLPMD selama ini masih dalam kendali para pengurus YLPMD, khususnya eksekutif. Hal ini sejalan dengan pandangan Wyatt (2004) yang mengemukakan dua prinsip organisasi yang berstruktur *governance*.

"No matter what the governance structure of the organization, there should be one governing body that wields constant and consistent oversight and decision-making authority. This principal governing body is not always the same as the highest governing body. A second, principal governing body is usually needed to perform governance duties between meetings of the general membership. This principal governing body may be known as the executive board or board of directors". (8b).

Penjelasan Wyatt tersebut menyebutkan bahwa struktur *governance* dari suatu organisasi, termasuk Ornop, mengandung dua prinsip, yaitu adanya struktur atau badan organisasi (*the governing body*) yang memegang kendali organisasi agar berkelanjutan dan konsisten dan memiliki otoritas untuk membuat keputusan. Prinsip kedua, adanya *the governing body* ini dibutuhkan untuk

menyelenggarakan tata kelola dalam pertemuan dengan anggotanya.

Pandangan Wyatt di atas apabila dikaitkan dengan proses pengambilan keputusan dalam YLPMD memiliki keterkaitan, dimana dominannya peran eksekutif YLPMD dalam pengambilan keputusan adalah dalam rangka penjagaan terhadap kepentingan masyarakat, khususnya komunitas binaan. Hal ini disebabkan kondisi masyarakat binaan memberi kepercayaan besar kepada YLPMD untuk mengambil keputusan demi kepentingan mereka. Berikut ini adalah penjelasan lebih lanjut Wyatt mengenai hal tersebut:

"The main value of a board is that it's a collective leadership body. The board represents the interests of the NGO's multiple stakeholders, and its collective leadership helps an organization stay focused on the mission and resist the special agenda of particular individuals or groups. In this sense, the board complements the leadership of the chief executive, who brings the benefits of a particular individual's talents, vision, charisma, and control". (2004:9a).

Mencermati penjelasan tersebut, badan pengurus atau eksekutif merepresentasikan kepentingan stakeholders dan menjaga agar Ornop tetap fokus pada misi sosialnya dan menghindari dari bias kepentingan individu maupun kelompok. Tampaknya penjelasan inilah yang bisa menjelaskan mengapa selama ini pengambilan keputusan di YLPMD masih dikendalikan oleh struktur eksekutif, dan pada sisi lain kondisi



partisipasi warga yang rendah menjadi pembeda dominannya pengambilan keputusan oleh eksekutif YLPMD.

Wyatt juga menjelaskan bahwa metode pengambilan keputusan dapat dilakukan secara bervariasi, mulai dari metode musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama ataupun melalui metode pengambilan keputusan. Berikut ini adalah penjelasannya:

“Beyond these basic standards, the style of board decision-making can vary greatly. It is usually a product of the organizational culture as well as the chemistry among individuals around the table. Some boards work best by consensus while others take a vote on every decision. Either method, or a combination of the two, is acceptable as long as it allows every board member to take part on an equal footing” (2004:9b).

Penjelasan di atas mengemukakan bahwa metode pengambilan keputusan dapat dilakukan melalui metode konsensus, melalui pemungutan suara, dan mengkombinasikan keduanya. Dorongan Wyatt untuk mewujudkan demokrasi internal Ornop sangat terlihat dalam pendapatnya tersebut. Sedangkan tertib administrasi dalam bentuk pendokumentasian setiap hasil-hasil keputusan juga menjadi standar perilaku profesionalitas Ornop. Sebagaimana dijelaskan oleh Wyatt dibawah ini:

“The manner of making a decision should always be recorded along with its outcome in the meeting minutes. Boards should only rarely take

decisions outside of meetings, usually in times of emergency. Decisions made by email or by a sub-group of the board, although perhaps more convenient, may violate the basic documents and can be open to question or disqualification. When it must make decisions outside of meetings, the board should rely on a policy set in advance and record the decisions for formal approval at the next meeting. (2004:9b).

Penjelasan Wyatt tersebut menegaskan pentingnya merekam dan mendokumentasikan dengan baik hasil-hasil keputusan rapat. Pentingnya hal ini dilakukan sebagai dasar pijakan untuk penyusunan kebijakan lebih lanjut dan sebagai dasar pertemuan selanjutnya. Selama ini memang YLPMD melakukan pencatatan-pencatatan atau notulensi dalam setiap rapatnya, hanya saja belum dituangkan dalam bentuk dokumen yang tertulis rapih. Pada kondisi seperti ini, manajemen rapat dalam YLPMD belum dijalankan secara optimal.

Setelah membahas, pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung melalui mekanisme kejelasan organisasinya, maka pembahasan dilakukan terhadap implikasi nilai dari mekanisme tersebut. Pada kajian nilai akuntabilitas diungkapkan *for what* sebagai tujuan akhir dari setiap mekanisme pelaksanaan akuntabilitas. Sejalan dengan hal tersebut, pelaksanaan akuntabilitas YLPMD melalui mekanisme-mekanisme sebagaimana diuraikan diatas memiliki beberapa pencapaian nilai, yaitu: seperti *trust*, *responsiveness*, iklim berorganisasi sehat, *rule and laws* atau



legalitas hukum, diterima oleh stakeholder, seperti donor, pemerintah, dan basis binaan.

Pencapaian nilai tersebut mendekati pandangan Carino (1993), khususnya pada tipologi *process accountability*, dimana mekanisme negosiasi secara substansi sejalan dengan mekanisme akuntabilitas organisasi yang dibangun YLPMD, seperti struktur, fungsi, dan relasi antar unit struktur, kepemimpinan, mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban. Persamaan tersebut berimplikasi pada persamaan beberapa pencapaian nilai, yaitu efektivitas, desentralisasi, dan partisipasi atau demokrasi partisipatif.

Selanjutnya pencapaian nilai akuntabilitas organisasi YLPMD mendekati pandangan Zarei (2000), terutama pada tipologi akuntabilitas administratif dengan mekanisme *consultation*, dan *negotiation*. Persamaan ini sebagai implikasi mekanisme akuntabilitas organisasi YLPMD yang sejalan dengan tipologi akuntabilitas administratif, yaitu penciptaan visi, misi, dan tujuan organisasi, mekanisme kepemimpinan, dan mekanisme pengambilan keputusan. Mekanisme tersebut melahirkan nilai-nilai yang sama dengan akuntabilitas administratif seperti nilainya *effectiveness*, *responsiveness*, dan *laws and rules*. Sedangkan mekanisme status hukum YLPMD sejalan dengan nilai akuntabilitas legal, yaitu nilai *legality*, *rights and procedural fairness*.

Sedangkan berkaitan dengan nilai akuntabilitas Ornop, menurut

Ebrahim (2007:203), dapat dipilah menurut tipologi Ornop. Apabila Ornop bertipologi *membership organization* maka standar nilainya adalah *self-help development*. Sedangkan untuk Ornop *service organization* bertujuan untuk mencapai nilai tujuan adalah *charitable development*. Kemudian untuk Ornop *network organization* berkaitan dengan pencapaian nilai *Issue-based policy change*. Ornop YLPMD Lampung masuk dalam kategori *service organization*, sehingga nilai yang semestinya diorientasikan adalah kesukarelaan dalam pembangunan masyarakat. Nilai tersebut sebenarnya sudah melekat dengan sendirinya dalam eksistensi dan peran YLPMD Lampung selama ini. Melalui pendapat Ebrahim, ini paling tidak memberikan penekanan kembali agar YLPMD Lampung tetap konsisten pada nilai dasar eksistensi, yaitu sebagai organisasi *volunteer*.

Selanjutnya pelaksanaan akuntabilitas eksistensi organisasi YLPMD dibandingkan pandangan Edwards and Hulme, Tandon, dan Ebrahim. Menurut Edwards and Hulme, akuntabilitas Ornop dibagi dalam tipologi akuntabilitas fungsional (*functional accountability*) dan akuntabilitas strategi (*strategic accountability*). Sedangkan mekanisme akuntabilitas di Ornop adanya adanya pernyataan jelas tentang visi, misi, dan tujuan, transparansi dalam pembuatan keputusan dan relasi, kejujuran dalam melaporkan penggunaan sumber daya dan perkembangan hasil yang dicapai, dan adanya mekanisme *rewarding* dan *penalising* sebagai imbalan terhadap



kinerja yang telah dihasilkan. Sedangkan orientasi nilai dari pelaksanaan akuntabilitas Ornop terdiri dari kejujuran, efisiensi, efektivitas, nilai dampak untuk pelaksanaan kinerja, *self-help development* dan *charitable development*. (Edwards and Hulme, 1995, Tandon, 1995, dan Ebrahim, 2007).

Pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung melalui kejelasan eksistensi organisasi memiliki persamaan dengan pendapat Edwards and Hulme, yaitu: “*Effective accountability requires a statement of goal.*”(1995:9). Persamaan terletak pada perlunya pernyataan tujuan Ornop dalam rangka akuntabilitas yang efektif. Namun, Edwards and Hulme tidak membahas akuntabilitas Ornop dari keorganisasian sebagaimana praktek akuntabilitas eksistensi di YLPMD Lampung. Keduanya lebih fokus pada akuntabilitas dalam konteks kinerja (*performance*), sehingga akuntabilitas Ornop diarahkan pada kapasitas untuk mempertanggungjawabkan sumber daya, penggunaannya, dan dampaknya pada organisasi serta lingkungan dalam jangka pendek maupun panjang (1995:10).

Namun, praktek kejelasan eksistensi organisasi YLPMD Lampung dapat dipotret lebih memadai dengan pendapat Tandon (1995). Menurut Tandon eksistensi Ornop berkaitan dengan perspektif *governance*:

“Thus, governance implies addressing the issue of NGO vision, mission and strategy; it focuses on future direction and long-term strategic

considerations; it addresses the issue of policy in relation to internal programming, staffing and resources; it defines norms and values that are the basis of institutional functioning; it includes obligations entailed in fulfilling statutory requirements applicable to the NGO; and focuses NGO on defining the external positions that are consistent with the overall thrust of the NGO as an institutions in civil society”. (1995:42).

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dikemukakan bahwa suatu Ornop yang mengadopsi *governance*, maka kelembagaannya mengandung eksistensi dan kejelasan visi, misi, dan strategi, memiliki fokus strategi jangka pendek dan jangka panjang, memiliki kebijakan internal terkait dengan program, *staffing*, dan sumber daya, memiliki kejelasan norma dan nilai yang menjadi dasar fungsi lembaga, dan hubungan dengan institusi-institusi dalam *civil society*.

Penjelasan Tandon ini mendukung praktek akuntabilitas YLPMD Lampung melalui kejelasan eksistensi organisasi. Ada beberapa kesamaan diantara keduanya, yaitu: 1). Mengemukakan perlunya visi, misi, dan strategi; 2). Mengemukakan perlunya program, pengurus, dan sumber daya dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan organisasi; 3). Perlunya landasan nilai dan norma dalam mendirikan organisasi serta menjalankan fungsinya; 4). Perlunya mekanisme pertanggungjawaban dalam organisasi; dan 5). Konsisten sebagai kekuatan dari gerakan *civil society*.



Kemudian, Tandon tahun 1987 melakukan studi pada sejumlah Ornop di Asia Selatan menghasilkan temuan tentang bentuk-bentuk dari Ornop *governance*. **Pertama, family boards.** Karakteristik umum dari kebanyakan Ornop memandang Ornop seperti keluarga mereka. Fungsi-fungsi lembaga dijalankan seperti sebuah keluarga, seperti adanya informalitas, kasih sayang, dan kepercayaan satu sama lain. **Kedua, invisible boards.** Umumnya Ornop memiliki invisible board yang terdiri dari sekumpulan teman-teman dekat dan keluarga dan para pendiri Ornop yang menjadi tim kerja informal. **Ketiga, staff board.** Staf lembaga adalah orang-orang yang diberikan kebebasan untuk menentukan sikap setelah berdialog dengan visi lembaga. Keputusan sepenuhnya diserahkan kepada orang-orang yang direkrut oleh Ornop, untuk bergabung atau tidak. Namun setelah mereka memutuskan bergabung, maka lembaga juga akan melakukan pembangunan dan penguatan staff agar mereka semakin menyatu dalam lingkungan internal Ornop. Keempat, *professional boards*. Ornop yang *governance* juga mempertimbangkan profesionalitas kelembagaan yang ditandai dengan adanya sistem formal pertemuan, diskusi, pengambilan keputusan dan perekaman (kertas agenda, jadwal waktu, dan lainnya), pertanggungjawaban setiap individu dan kelompok dari setiap beban kerja yang diberikan, audit kinerja dan penilaian kelembagaan.

Apabila kerangka analisis Tandon di atas dihadapkan dengan fenomena empiris pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung dalam

konteks organisasi, maka menghasilkan sejumlah temuan kondisi yang sudah terlaksana dan belum terlaksana. Pertama, terkait dengan *family boards*, dimana karakter seperti ini dapat ditemui dalam organisasi YLPMD yang menerapkan prinsip kebersamaan dan hubungan kekeluargaan antar pengurus dalam menjalankan aktivitasnya. Kedua, berkaitan dengan *invisible boards*. Model *invisible board* seperti ini sejalan dengan manajemen formal di YLPMD, artinya Direktur Eksekutif dan Koordinator Program bekerja dengan tidak terpaku pada aturan formal mekanisme kerja. Mereka bekerja seperti *invisible board* dalam mengambil keputusan, melakukan lobi-lobi proyek dan sebagainya. Ketiga, *staff board*. Pada YLPMD, umumnya staf direkrut dengan pendekatan jaringan yang memiliki kesamaan kerangka pemikiran dan ideologi. Sehingga selalu ada titik temu dan kebersamaan antara para pengelola dan staf dalam menjalankan aktivitas organisasi. Keempat, *professional boards*. Dalam konteks ini, YLPMD memang belum sepenuhnya memenuhi kriteria lembaga yang profesional, namun beberapa usaha telah dilakukan seperti menciptakan sistem penerimaan pegawai, sistem penempatan pegawai, sistem penggajian, sistem pertanggungjawaban, dan sistem pengembangan karir.

Pendapat selanjutnya untuk membahas pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung dalam konteks kejelasan eksistensi organisasi adalah pendapat Ebrahim (2007). Menurut Ebrahim perlu melakukan refleksi mengenai akuntabilitas dalam



organisasinya “*Towards a reflective accountability in NGOs*”. Hasil studinya melahirkan tujuh proposisi terkait dengan *learning organizations* dalam Ornop. Pertama, *organizational learning is more likely if internal accountability to mission, rather than upward accountability to donors, guides information and reporting system*. Kedua, *organizational learning is more likely if staff perceive evaluation as central to their work, rather than as a task only for managers and outside experts*. Ketiga, *organizational learning is more likely if error is embraced as opportunity and the threat of sanction is minimized*. Keempat, *organizational learning is likely if organizational capacities are built to anticipate and respon to environmental instability*. Kelima, *organizational learning is more likely if internal reporting structures maintain strong feedback loops between field staff, managers, and directors*. Keenam, *organizational learning is more likely if jobs descriptions and performance appraisals reward staff for analysis and innovation, supported by resources of time and training*. Ketujuh, *organizational learning is more likely if information systems are simple and flexible, rather than elaborate or rigorous, and where the distance between information originators and users is minimized* (2007:213-218).

Walaupun studi Ebrahim di atas menggunakan pendekatan *learning organization* dan tidak menggunakan tipologi tertentu dalam membicarakan akuntabilitas Ornop, namun secara substansi dapat diidentifikasi dengan jelas aspek keorganisasi Ornop.

Sehingga, apabila dikaji dengan pendapat Ebrahim di atas, maka yang dilakukan YLPMD Lampung melalui kejelasan organisasi memiliki garis-garis persinggungan. Ada beberapa persamaan didalamnya, seperti kebutuhan Ornop untuk memuat misi, distribusi pekerjaan jelas, mekanisme sanksi, dan struktur organisasi (staf, manajer, dan direktur). Secara tidak langsung, Ebrahim mengemukakan dengan jelas kebutuhan keorganisasi Ornop yang meliputi perangkat-perangkat sebagaimana dijelaskan di atas.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah membahas pelaksanaan akuntabilitas YLPMD Lampung melalui mekanisme kejelasan keberadaan organisasi dengan perspektif teori akuntabilitas di sektor publik dan Ornop, maka penelitian ini mengajukan suatu proposisi sebagai berikut: “Mekanisme akuntabilitas keorganisasian Ornop melalui kejelasan: 1). *guiding philosophy*, visi, misi dan tujuan dengan landasan persoalan nyata masyarakat; 2). status hukum; 3). struktur, fungsi, dan relasi antar struktur berbasis fokus kerja; dan 4). kepemimpinan yang kuat secara ideologi *civil society*, jaringan, dan kebersamaan; 5). mekanisme pengambilan keputusan, dan pertanggungjawaban, dapat mendekatkan Ornop pada nilai-nilai seperti *trust*, *responsiveness*, iklim berorganisasi sehat, legalitas dan legitimasi publik, kejelasan arah organisasi, *rule and laws*, dan penerimaan *stakeholders* dan masyarakat.”



Proposisi tersebut sekaligus membawa pada beberapa kesimpulan. Pertama, berdasarkan pengalaman YLPMD Lampung, akuntabilitas Ornop dapat diwujudkan dengan mekanisme memperjelas eksistensi organisasi terkait dengan landasan nilai, alasan, motivasi, dan tujuan berdiri, status hukum, kerangka kerja, kepemimpinan, proses pengambilan keputusan dan mekanisme pertanggungjawaban. Kedua, suatu Ornop yang memiliki perangkat organisasi berupa *guiding philosophy*, visi, misi, dan tujuan organisasi turut menciptakan kejelasan arah organisasi dalam pencapaian tujuan akhirnya. Ketiga, Ornop dengan status hukum yang jelas, baik itu berbadan hukum yayasan maupun perkumpulan, menciptakan kenyamanan eksistensi dan peran serta memudahkan dalam membangun relasi dengan berbagai pihak. Keempat, penciptaan struktur, fungsi, dan relasi antar unit struktur dalam Ornop akan membuat mekanisme kerja organisasi lebih efektif. Kelima, pola kepemimpinan yang kuat secara ideologi *civil society*, jaringan, dan dilengkapi dengan aturan yang memuat mekanisme pemilihan, periodisasi, dan pertanggungjawaban, akan membantu menciptakan Ornop yang taat aturan dan taat terhadap nilai demokrasi partisipatif. Keenam, mendesain mekanisme pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban dalam Ornop membuat para pengurus dan staf untuk senantiasa bersikap dan bertindak secara bertanggung jawab.

Namun dari sisi kualitas, pelaksanaan akuntabilitas eksistensi organisasi YLPMD Lampung masih perlu ditingkatkan agar lebih

mendekatkan pada esensi dari prinsip akuntabilitas. Berkaitan dengan hal tersebut, maka ada beberapa sarana praktis kepada YLPMD Lampung. Pertama, eksistensi organisasi YLPMD Lampung perlu memperkuat struktur dewan pengurus agar dapat menjalankan mekanisme check and balance secara efektif. Kedua, menyusun ulang aturan kepemimpinan eksekutif agar ada pembatasan periodisasinya. Ketiga, perlu mendaftarkan status hukum YLPMD Lampung ke pemerintah provinsi dan kota. Keempat, melaksanakan ketentuan UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik untuk memperkuat akuntabilitas organisasi. Kelima, menyusun kode etik internal berkaitan etika organisasi dan perilaku pengurusnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Hamid dan Mimin Rukmini, ed. 2004. "*Kritik dan Otokritik LSM : Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia*". Piramedia, Ford Foundation, PIRAC dan TIFA. Jakarta.
- Bovaird, Tony. "*Public Governance: Balancing Stakeholder Power in A Network Society*". International Review of Administrative Sciences. 2005 IIAS, SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol 71(2):217–228.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. 2003. "Evaluating The Quality of Public Governance :



- Indicators, Models and Methodologie". *International Review of Administrative Sciences*. IIAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 69.
- Corbin, J. and Straus, AL. 1990. *Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria*, Qualitative Sociology, 13 (1), 3-21.
- Darwin, Muhadjir. 2000. Makalah "Good Governance dan Kebijakan Publik", Makalah Seminar Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi". Yogyakarta.
- , 2003. "Public Management and Governance". Routledge. Brown, L. David and Mark H. Moore. "Accountability, Strategy, and International Non Governmental Organizations". *The Hauser Center for Nonprofit Organizations*, The Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper No. 7. April 2001.
- Ebrahim, Alnoor. 2003. "Making sense of accountability : Conceptual Prespective for Nourthen and Souhtern Non Profits", *Non Profits Management and Leadership*, vol. 14, no. 2, Winter.
- Ebrahim, Alnoor, and Edward Weisband. 2007. "Global Accountability : Participation, Pluralism, and Public Ethics", Cambridge University Press, New York.
- , 2007. "Towrds a reflective accountability in NGOs". Edited by Alnoor Ebrahim. Cambridge University Press, New York. P.193-223.
- Edwards, Michael and David Hulme. 1995. "Non-Governmental Organisations : Performance and Accountability - Beyond The Magic Bullet." Earthscan. London.
- , 1995. "NGO Performance and Accountability : Introduction and Overview." Earthscan. London. P.3-16.
- Eldridge, Philip J. 1989. "LSM dan Negara", *Prisma*, No. 7.
- Fakih, Mansour. 1996. "Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial : Pergolakan Ideologi LSM Indonesia", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ferenc Farkas and Molnár Mónika, 2007. "Towards a Universal Standard of Nonprofit Accountability: 'Standard of Standards' in NGO Accountability?". University of Pécs Faculty of Business and Economics. Hungary.



- Glaser, Barney G. and Anselm L. Strauss. 1974. *"The Discover of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research"*, Edisi Keenam. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Hasil Konvensi Ornop INFID. 1999. *"Indonesia : Demokratisasi Di Era Globalisasi"* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Henry, Nicholas. 2004. *"Public Administration and Public Affairs"*. New Jersey : Pearson.
- Jabra J.G. dan O.P. Dwivedi. 1989. *"Public Service Accountability : A Comparative Perspective"*. Kumarian Connectiut Press Inc. USA.
- Kickert, Walter J.M., et. al. 1999. *"Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector"*. Sage Publication. London.
- Kooimans, Jon. ed. 1993. *"Modern Governance : New Government-society Interactions"*. Sage : London.
- Korten, David. 2001. *"Menuju Abad ke-21 : Tindakan Sukarela dan Agenda Global"*. Yayasan Obor. Jakarta.
- Lee, Julian. *"NGO Accountability: Rights and Responsibilities Programme on NGOs and Civil Society"*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (C A S I N). Geneva, Switzerland, October 19, 2004.
- McCallum, Bruce. 1984. *"The Public Service Manager: An introduction to personnel management in the Australian Public Service"*. Longman Ceshire, Melbourne, Australia.
- Moleong, M.A., Lexy, J. 2001. *"Metodelogi Penelitian Kualitatif"*. PT Remaja Rosda Karya. Bandung.
- Nabb, Davd E. Mc. 2001. *"Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management : Quantitative and Qualitative Approaches"*. M. E. Sharpe, Inc. USA.
- Pratikno, "Governance dan Krisis Teori Organisasi", *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, Vol. 12, Nomor 2, November 2007, MAP UGM, Yogyakarta.
- Piliang, Indra J. 2006. "Otokritik terhadap LSM., Artikel pada Surat Kabar Suara Pembaharuan, 15 September.
- Pierre, Jon dan Peters, B. Guy. 2005. *"Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios"*. Palgrave Macmillan. New York.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The Governance : Governing Without Government", *Jurnal*



- Political Studies*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- Salleh, Sirajuddin dan Aslam Iqbal. 1995. "*Accountability : The Endless Prophecy*". Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur.
- Tandon, Rajesh. 1995. "*Boards Games: Governance and Accountability in NGOs*". Edited by Michael Edwards and David Hulme. Earthscan. London. P.41-49.
- United Nations. 2007. "*Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*". United Nations Publication. New York
- Widjajanto, Andi, et. al. 2007. "*Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*". LKis. Yogyakarta.
- Wyatt, Marilyn . 2004, "*A Handbook of NGO Governance, Published by the European Center for Not-for-Profit Law*, Budapest 1052. Hungary.
- Zarei, Mohammad H. 2000. "*Democratic Process and Accountability in Public Administration*", dalam Eropa Hongkong Conference "*Developing Asia's Public Service : Sharing Best Practice*".

